A Review of

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act

TELL US WHAT YOU THINK

Manitoba

Table of Contents

Minister's Message 1

Consultation Process 3

About FIPPA 5

Access Experience 7

Exceptions to Access 12

Protecting Personal Information 14

Complaints under FIPPA 17

What do You Think? 18

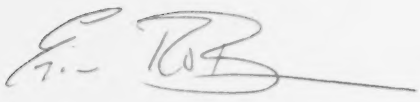
Minister's Message

Our government is committed to open and accountable operations that serve all Manitobans. *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) and *The Personal Health Information Act* (PHIA) are two pieces of legislation that help contribute to that openness and accountability. Both of these acts are now being reviewed and your views are needed to ensure the legislation is effective and serves the needs of Manitobans.

As part of our government's review, I am pleased to provide this discussion paper to encourage discussion about the important principles of access and privacy in today's changing world. My colleague, the Minister of Health, has also issued a discussion paper as part of the PHIA review process.

I hope that you will find this paper helpful as you think about how FIPPA has worked over the past five years. I welcome your ideas and suggestions on how to ensure that the legislation can be used and applied for the benefit of Manitobans. There are specific questions we hope you can help us with and I welcome any other ideas or suggestions you may have about this legislation.

Thank you for your interest and your input.



Eric Robinson
Minister of Culture, Heritage and Tourism

Consultation Process

If you have views on *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) or on any other aspect of information access and privacy in the Manitoba public sector, we would like to hear from you.

Send us a written submission:

Written submissions may be sent by email, fax or regular mail to:

FIPPA Review, Archives of Manitoba
3rd floor - 200 Vaughan Street
Winnipeg MB R3C 1T5

E-mail: govrecs@gov.mb.ca
Fax: 1-204-948-2008

Submissions may be made on-line from the website at

www.gov.mb.ca/fippa

Submissions should be received by April 2, 2004.

Make a presentation in person:

Public hearings will held in Manitoba this year, along with hearings about *The Personal Health Information Act*.

For information about the public hearings or any other matter, please contact:

FIPPA Review
Telephone: (204) 945-2523
Toll Free: 1-800-617-3588 (MB)

Website: www.gov.mb.ca/fippa
E-mail: govrecs@gov.mb.ca

Your Privacy

The Minister of Culture, Heritage and Tourism is consulting with the public as part of the legislative review required by *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA). Any personal information that you provide as part of this consultation is subject to FIPPA. This information may be used to evaluate how FIPPA works now and to develop legislative amendments. It's important that your views and ideas are heard and understood, so you may be contacted to clarify your submission or comments, or to provide you with feedback. Your name will not be placed on any lists, including any mailing lists, which are not related to the review. If you have any questions about the collection, use or disclosure of your personal information, please contact the FIPPA Review Office at the numbers and addresses noted above.

About FIPPA

Manitoba's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) came into effect for the provincial government and the City of Winnipeg in 1998, and for other local public bodies in 2000. It deals with 3 broad areas: access to information, privacy of personal information, and compliance review. All provinces, territories and the federal government now have access and privacy legislation. FIPPA requires a public review of the act five years after proclamation.

The access to information provisions in FIPPA are similar to those in the former *Freedom of Information Act*, which had been in effect since 1988. However, the provisions for handling and protecting personal information held by public bodies were new for Manitoba. By the mid-1990s, Manitobans, like other Canadians, wanted greater protection for the large amount of personal information held by governments and other public sector bodies. Personal information collected by public bodies under FIPPA cannot be used or disclosed without the consent of the individual it is about, except in certain circumstances outlined in the act.

FIPPA applies to more public bodies than the previous *Freedom of Information Act*. In addition to provincial government departments and agencies, it covers more than 350 local public bodies, including municipalities, school boards, community colleges, major universities and regional health authorities.

Manitoba has another act which protects personal health information, *The Personal Health Information Act* (PHIA). Like FIPPA, it applies to public bodies, such as government departments, government agencies and local public bodies, but it also extends to health service providers (such as doctors and nurses), health care facilities and health care organizations.

Purposes of FIPPA

- provides individuals with a right of access to records held by public bodies, including to their own personal information, subject to exceptions in the act;
- provides individuals with the right to request corrections to their personal information;
- regulates collection, use, disclosure and protection of personal information by public bodies;
- provides for independent review of decisions made under FIPPA.

The way personal information is handled by some private sector organizations is regulated by the federal government's *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA). As of January 2004, PIPEDA will apply to the collection, use and disclosure of personal information by private sector organizations in the course of commercial activities.

The Government of Manitoba and other public bodies are committed to meeting the access and privacy requirements of FIPPA. Officials are given training and resource materials to help them interpret the legislation and develop best practices.

People who are interested in accessing certain records fill out an application that goes to a FIPPA coordinator in the department, agency or local public body that holds the information. Whenever possible, the coordinators assist applicants informally by directing them to publications, answering questions, or referring them to other staff who can answer questions. If the application has been sent to the wrong area, the coordinators try to determine where the requested information is held and then transfer the application.

Section 9 of FIPPA provides that a public body shall make every reasonable effort to assist an applicant.

This discussion paper reviews Manitoba's recent experience with access and privacy legislation and pinpoints some current issues.

For additional information, including the full text of the statute and FIPPA annual reports, you may wish to consult your local library, the FIPPA website at

www.gov.mb.ca/fippa

or the Manitoba Ombudsman's website at

www.ombudsman.mb.ca/access

Please note that this discussion paper summarizes some sections of FIPPA but does not fully present the legislative provisions. For the exact and complete wording of the act, you should consult the statute which is available on both websites cited above and from your local library. Paper copies may be purchased from the Statutory Publications Office at (204) 945-3101.

Access legislation should be an avenue of last resort for people who cannot access information they want through routine channels. Manitobans expect to access government information and services quickly and easily. The government's service philosophy, *At Your Service Manitoba*, is an integrated strategy for providing innovative and convenient service delivery to people. Combining the latest technology, including an easy-to-use website, with a renewed focus on providing fast and helpful client service, the government is making more information available to Manitobans and others interested in visiting, doing business, or living in Manitoba.

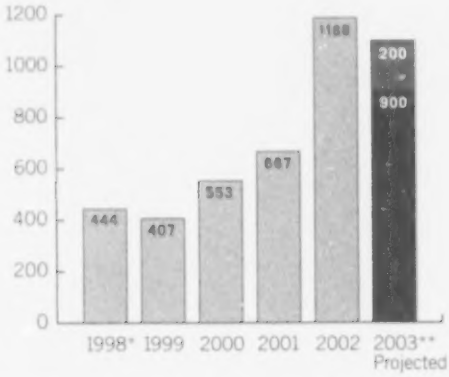
Each year the Manitoba government reports on FIPPA activity within the provincial government and local public bodies. These annual reports, which include a snapshot of some of the types of records requested, are available on the government website.

How many access requests are received?

The number of requests for access to information has more than doubled in the five years since FIPPA was proclaimed. In 2002, the latest year for which statistics are available, there were 1,188 requests to the Manitoba government and its agencies. Table 1 shows the increase in the number of requests received during this five-year period.

Municipalities and other local public bodies received a total of 491 applications in 2002, compared to 542 in 2001 which was the first full year that they were subject to FIPPA.

Table 1. FIPPA Requests to Government Departments and Agencies



* Includes requests submitted under *The Freedom of Information Act* January to April 1998.

** As of Nov. 30, 2003, 900 requests were reported. It is anticipated that the total number for 2003 will be approximately 1,100. Complete and verified figures will be available by April 2004.

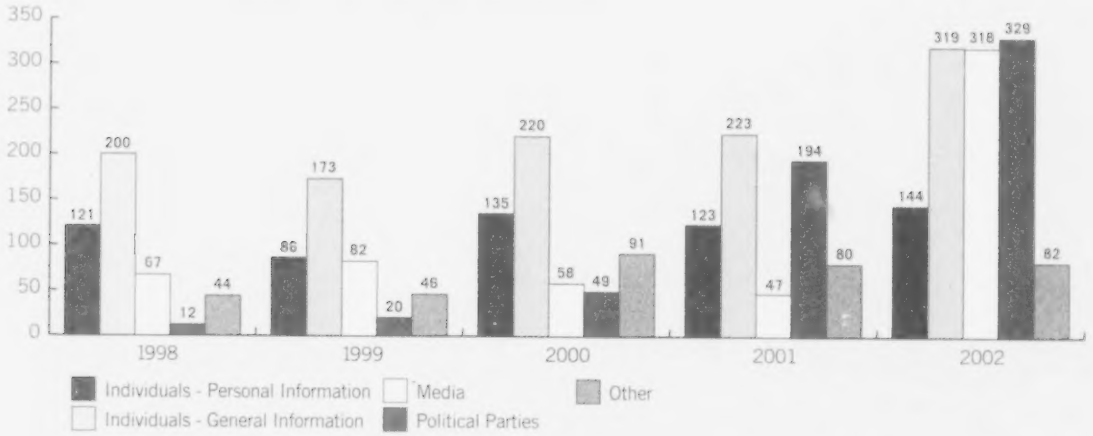
Who requests access?

Individuals may submit requests for access to records on their own behalf or for media outlets, political parties and other organizations such as businesses or interest groups. Table 2 shows the number of applications received from each source since 1998.

Historically, the largest group making applications under FIPPA, and its predecessor legislation, has been individuals seeking information of a general nature. In all years except 2001, the second largest group has been individuals seeking their own personal information, such as their Autopac claim files or social allowance files.

As Table 2 indicates, in 2001 and 2002 there was a large increase in use of FIPPA by political parties. Media representatives also used the act much more frequently in 2002.

Table 2. FIPPA Requests by Type of Applicant



Who receives the most FIPPA applications?

Larger public bodies usually receive the largest number of applications. Among government departments, Conservation, Health, Justice, and Labour and Immigration typically receive the most applications each year. In 2001, each had more than 70 applications. In 2002, Conservation had 124 requests and Health reported 116. Culture, Heritage and Tourism, a smaller department, had 121 requests in 2002, of which 107 were submitted by one applicant on a single topic.

> **Section 8** of FIPPA provides that applicants must submit their requests directly to the public body they believe holds the relevant records.

The Workers Compensation Board and Manitoba Public Insurance Corporation traditionally have the largest number of access requests among government agencies.

Among local public bodies, the City of Winnipeg received 150 requests in 2001 and 183 requests the following year. The Winnipeg Regional Health Authority had 119 in 2002, an increase over the 39 applications received in the previous year. The other local public bodies have all reported fewer than 25 in each year.

What is the response time under FIPPA?

Manitoba government departments and agencies have maintained a good response rate since FIPPA was proclaimed, and under the previous legislation, *The Freedom of Information Act*. Close to 90% of the applications are responded to within 30 calendar days. No other Canadian jurisdiction responds so quickly. This level of response has been sustained even as the number of requests for access has increased.

> **Section 11** requires that a public body make a reasonable effort to respond to an access request within 30 calendar days, unless it transfers the request to another public body under Section 16, or takes a time extension because of the number of records requested or for other reasons allowed in Section 15.

The following table provides some recent response rates from a number of provinces.

Table 3. Response Rates

Province	30-Days Response Rate
Manitoba (2001)	89%
Saskatchewan (2000-2001)	84%
Alberta (2000-2001)	80%
Ontario (2000)	67%

In 2002, the 30-day response rate for Manitoba government departments and agencies declined to 74%. This occurred as a result of a very large number (105) of access requests on one issue, which an applicant sent to three departments. As the matter was under police investigation at the time, a longer response time was required.

Manitoba local public bodies also have an excellent response rate. In 2001, they responded to 87% of their requests within 30 days and the following year, 83% were handled within this time frame.

How much access is provided?

In responding to an application under FIPPA, public bodies may grant access to all, some, or none of the records that the applicant has requested. Denial of access must be based on the exceptions to disclosure in the act. Some exceptions are mandatory, which means that they must be applied. Other exceptions are discretionary and require the public body to determine if release of the information is appropriate.

The exceptions to disclosure are set out in **Sections 17 to 32** of FIPPA.

In 2002, 42% of applicants to government departments and agencies were granted full access to the records they requested, 31% were given some information from the requested records, and only 10% were totally denied access. Of the remainder, 14% had asked for records that did not exist and two per cent of the requests were either repetitive or incomprehensible.

Since FIPPA came into effect in 1998, an average of less than 13% of applicants have been totally denied by government departments and agencies.

In 2002 local public bodies granted 62% of their applicants access to all the records they requested and another 16% were granted access to some of the information in requested records.

The most common reason for denying access is that the requested record contains personal information about another person (Section 17). In 2002, this exception was used to deny, or partly deny, access in 149 applications to government departments and agencies.

Section 17 of FIPPA provides that the public body must refuse to disclose personal information about another individual if the disclosure would be an "unreasonable invasion" of that person's privacy.

Other frequently used exceptions are third party business interests (Section 18) and advice to a public body (Section 23).

How much do applicants pay?

All Canadian jurisdictions have a fee structure that shares the costs of access between the person asking for information and the public body responding to the request. The fees respect the right of access and try to discourage abuse of the access process. Usually the fee for the applicant is quite low, compared to the total cost of responding to the request. The fee framework attempts to balance rights, responsibilities and costs in a reasonable way.

> The Access and Privacy Regulation **sections 5 and 6** establishes fees for search and preparation of the records, copying, and computer processing.

Currently, there is no fee for submitting a request. There is also two free hours of records search and preparation. This includes locating the records requested, doing any severing or blocking out of portions necessary to protect any information that is not going to be released, and making the records available to the applicant, either for examination within an office or by preparing copies. The current search and preparation fee of $30 per hour was set when the act was proclaimed in 1998.

In 2002, fees collected by government departments and agencies for providing access to records under FIPPA totaled $1,230 with search and preparation charges making up 55% of the total. The fees paid to local public bodies in that year were slightly less, $1,165. Between 1998 and 2001, the Manitoba government collected an average of $1,354 annually in FIPPA fees. Most charges are related to applications for general, not personal, information. General requests often require more searching and review of numerous records while most requests for personal information requests are often handled within the two free hours.

Some Canadian jurisdictions have implemented different fee schedules for applicants seeking their own personal information and those wanting information of a general nature. The trend is to provide access to one's own personal information at little or no cost. Access to information about yourself held by governments and public bodies is increasingly seen as vital to personal well being and necessary for privacy protection. In some cases, people who are most likely to want to view their personal records may be least able to afford fees.

On the other hand, for general information, several provinces (Alberta, Ontario, Nova Scotia, Newfoundland, Prince Edward Island) and Canada now have an application fee, ranging from $5 to $25. Such a fee may discourage applicants who break up single requests into many separate applications to take advantage of the free search and preparation period.

> **Section 9** of the regulation sets out three conditions in which a fee waiver may be granted: if payment would impose an unreasonable hardship, if an applicant is requesting their own personal information and it would be reasonable and fair to waive the fees, or if the record relates to a matter of public interest concerning public health, public safety or the environment.

Like other Canadian access laws, FIPPA gives a public body the discretion to waive all or part of the fees under certain conditions. In 2001, only one department reported granting a fee waiver, on the grounds that the record related to a matter of public interest concerning public health, safety or the environment. No waivers were granted in 2002.

How much does it cost to give access?

Responding to FIPPA applications requires staff of provincial government departments and other public bodies to take the time to identify and find the requested records and then decide what information can be released. The person requesting the information is not charged for the time it takes to decide what information should be disclosed, a process which can be very time-consuming for a number of staff. The hours spent responding to FIPPA applications is time that is taken away from the delivery of other government programs and services. This is appropriate to meet the principle of open access to information, particularly personal information. However, issues arise on the appropriate use of time if numerous applications for access to general information are being made by one organization or person.

The revenue collected from FIPPA access fees covers only a small portion of the actual cost of delivering the service. For example, in 2002, government departments and agencies reported that it cost a total of $196,126 to handle FIPPA requests, including dealing with the Ombudsman's Office on any complaints. The fees paid by the applicants ($1,230) amounted to less than 1% of the total costs for processing requests, not counting legal, administrative and Ombudsman's services. Every year the cost of providing FIPPA services is significantly more than fees collected to process applications. FIPPA is not a way to raise revenues. However, there may be merit in examining the current fee structure, to balance the right of access while placing less of the burden of costs on the taxpayer.

For example, when an applicant simultaneously sends the same request to all or several government departments, more time is required to ensure common understanding of the request and to give consistent responses that will be useful to the applicant. As a result, these 'blanket requests' require more time on the part of departmental officials and are more costly.

Recently, the number of 'blanket requests' has increased significantly. In 2000 there were 6 'blanket requests' and in 2002 there were a total of 46. Of the 46 received in 2002, 24 came from one reporter and 16 were from a political party.

FIPPA does not limit the number of requests an individual or organization may make to a public body at one time or during a year. Some individuals and organizations submit many requests each year, sometimes even simultaneously. Some media organizations and political parties now use the act frequently as a research tool. For example, in 2002 a single reporter submitted more than 200 applications to government departments. Considerable time and expense is incurred in responding to these types of applications.

Exceptions to Access

Across Canada access to information legislation recognizes that an absolute rule of openness to all records of a public body could prevent or hinder that organization's ability to meet its responsibilities effectively and protect the privacy of third parties. For this reason, there are exceptions to the general principle of public access to information.

> **Section 7(2)** provides for severing information in records to protect and withhold information to which there is no right of access under FIPPA. This usually involves preparing a copy of the requested records for the applicant, in which information falling under an exception cannot be seen, while leaving the remainder legible.

In responding to each application for access, a public body must determine if there are any exceptions to access that could apply to the requested records. The mandatory exceptions, such as personal information about another person, must be applied in each case.

There is a long-established tradition in the British and Canadian parliamentary system of cabinet confidentiality and ministerial responsibility. As a result, cabinet records are subject to a mandatory exception in access legislation or closed under legislation. Under Manitoba's FIPPA, cabinet records are closed for 30 years, unless the cabinet for which they were created agrees to allow access. Some provinces have shortened this time frame ranging from 25 years in Saskatchewan and Quebec to 10 years in Nova Scotia.

Most exceptions in FIPPA are discretionary, which means that a public body must consider the circumstances in order to decide if it is apppropriate to release the requested information. The more records requested by an applicant, the more work is

Mandatory Exceptions to Access

- Unreasonable invasion of a third party's privacy
- Harm to a third party's business interests
- Cabinet confidences less than 30 years old
- Information provided in confidence by another government
- Law enforcement information which federal law makes an offence to disclose
- Solicitor-client privilege of a person other than a public body

Discretionary Exceptions to Access

- Harm to intergovernmental relations
- Local public body confidences
- Advice to a public body
- Individual or public safety
- Harm to law enforcement or legal proceedings
- Security of property
- Solicitor-client privilege of the public body
- Harm to the economic or other interests of a public body
- Testing procedures, tests and audits
- Confidential evaluations about the applicant
- Information which could damage heritage resources
- Information which will be publicly available within 90 days

required to determine what should be released and what must be severed or blocked for what reasons.

When a public body uses discretionary exceptions, a number of factors must be taken into consideration as well as the spirit and purpose of FIPPA. Sometimes disclosure of some information may seem to be in the interest of an individual or the general public, but from another perspective it may be harmful — and sometimes even dangerous — to release that information.

One of the most difficult discretionary exceptions to apply is advice to the public body, which protects the advisory and deliberative processes within government and other public bodies. The requested records often deal with current issues and decisions. All governments with access legislation face the challenge of finding a workable approach to recognizing ministerial responsibility in the development of policy and the operations of government under the principles of access.

Protecting Personal Information

Governments and other public bodies hold significant amounts of personal information about individual Manitobans. A major objective of FIPPA is to ensure that Manitoba public bodies collect and handle personal information responsibly to protect personal privacy.

> In **Section 1**, personal information is defined as recorded information about an identifiable individual including name, address, age, gender, sexual orientation, marital status, ethnic origin, religion, personal health information, hereditary characteristics, political activity, education, employment, financial circumstances, criminal history, and an identifying number assigned to the individual.

Part 3 of FIPPA requires that public bodies follow new standards and procedures in their day-to-day management of the personal information in their custody or control. The legislation is based on the principles of "fair information practices", accepted by many governments and businesses around the world. While fair information practices may be articulated differently from one country or organization to another, there are common minimum standards. The 1996 statement of the Canadian Standards Association is one of the best known in this country.

Since FIPPA came into effect, the Manitoba government and other public bodies have been reviewing the type of personal information they gather, how it is used and who has access to it. Departments are refining the collection of personal information to comply with the protective principles of FIPPA and sustain public confidence that personal information is being managed responsibly. Statements are being added to application forms explaining why the personal information is being collected and to whom it will be disclosed. Transparency, telling people what is being done with their personal information, is critical to privacy protection.

Fair Information Practices Canadian Standards Association

1. **Accountability**
   An organization is responsible for personal information under its control and shall designate an individual or individuals who are accountable for the organization's compliance with the following principles.

2. **Identifying purposes**
   The purpose for which personal information is collected shall be identified by the organization at or before the time the information is collected.

3. **Consent**
   The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, except where inappropriate.

4. **Limiting Collection**
   The collection of personal information shall be limited to that which is necessary for the purposes identified by the organization. Information shall be collected by lawful means.

5. **Limited Use, Disclosure and Retention**
   Personal information shall not be used or disclosed for purposes other that those which is collected, except with the consent of the individual or as required by law. Personal information shall be retained only as long as necessary for the fulfillment of those purposes.

6. **Accuracy**
   Personal information shall be accurate, complete, and up-to-date as is necessary for the purposes for which it is to be used.

7. **Safeguards**
   Personal information shall be protected by security safeguards appropriate to the sensitivity of the information.

8. **Openness**
   An organization shall make readily available to individuals specific information about its policies and practices relating to the management of personal information.

9. **Individual Access**
   Upon request, an individual shall be informed of the existence, use, and disclosure of his or her personal information and shall be given access to that information. An individual shall be able to challenge the accuracy and completeness of the information and have it amended as appropriate.

10. **Challenging Compliance**
    An individual shall be able to address a challenge concerning compliance with the above principles to the designated individual or individuals accountable for the organization's compliance.

Public bodies have reviewed how personal information is released, and in some cases have stopped or changed procedures. For example, after careful consideration, the Manitoba Assessment Office and the Property Registry decided to end the long-standing practice of releasing bulk personal information from their databases. While this form of access was useful for certain commercial purposes, it was determined that individual examination of the records provided more reasonable access considering the purpose of the collection of the information. A number of organizations have undertaken audits to ensure that sensitive personal information is handled and stored responsibly in their offices.

Some Canadian jurisdictions have introduced compulsory privacy impact assessment processes. These processes require government programs developing services using personal information to conduct a rigorous examination of the potential effect on personal privacy. Funding for any new services or programs is linked to the demonstrated protection of personal information. British Columbia, Alberta, Ontario and the Government of Canada have already put impact assessments into effect. The Manitoba Ombudsman's Office has recently prepared an assessment tool, *Respecting Privacy: A Compliance Review Tool for Manitoba's Information Laws*, to assist Manitoba public bodies.

For situations where, on balance, there may be a public interest in a linking or matching personal information in databases or in disclosing personal information on a volume or bulk basis, and this is not authorized in another section of the act, FIPPA allows for a case-by-case decision by the head of the public body after a privacy assessment review. Section 46 requires a Privacy Assessment Review Committee to review such proposals in the Manitoba government and provide advice to the minister of the department concerned. Local public bodies may review such proposals internally or seek the advice of the Privacy Assessment Review Committee.

People who believe their personal information has been collected, used or disclosed in violation of the privacy protection provisions of FIPPA may complain to the Office of the Ombudsman. In 2002, the Ombudsman investigated two privacy complaints under FIPPA, compared to nine in 2001 and 16 in 2000.

FIPPA also allows individuals to request correction of their personal information in records held by public bodies, but there has been very little use of this provision to date.

Citizen services and privacy

Research and everyday experience tells governments and other public bodies that citizens want, and increasingly expect to access government information and services easily and conveniently, preferably close to their community and at a time of their choosing. The 2002 Citizens First survey showed strong support for efficient "one-stop shop" services — 70% of Manitoba businesses and almost 80% of citizens favoured "one-stop shop" for government services.

Governments worldwide are responding to these expectations through electronic service delivery and integrated service offices. "At Your Service Manitoba" is focussed on enhancing the accessibility and responsiveness of government to citizens. The three levels of government in Manitoba have established bilingual service centres in an effort to improve delivery of services in areas with significant francophone populations. The Manitoba government website enables people to find information on more than 1,000 government services, to apply for employment, enroll for Pharmacare coverage, or apply for child care subsidies. These services are available 24 hours a day, 7 days a week, 365 days a year.

Inevitably, changing the way services are delivered will change the way in which personal information is handled. Until recently, privacy has been somewhat protected by our reliance on typewriters and photocopiers. Personal information was generally used only by the specific office that collected it. Licenses, permits, financial subsidies and client files are examples of records containing personal information that typically have been held and used within separate parts of government. FIPPA generally does not allow government departments and agencies to share personal information with each other, except under certain specified conditions. However, under an enhanced service delivery model, government bodies may need to share personal information in new ways to deliver services. In "one-stop shops" offering a variety of interactive services, it may be necessary for staff, as well as citizens, to access personal data from several different sources. It may be necessary to draw on personal contact history from databases across the government or public body to make decisions about services such as eligibility for social assistance, issuing a particular license, reviewing payments or verifying facts.

Similar issues are part of the ongoing national debate about security and the development of identification cards ("smart" cards) including, for example, biometric personal data that can be read by retinal scanning devices. There appear to be differences of opinion among the Canadian public on how competing goals of security, convenience, efficiency and privacy can all be met.

Information technology makes it possible to bring together all kinds of personal information outside of the traditional office that gathered and kept files for it's own limited uses. Technology means that services and activities of government can be carried out faster and more efficiently. A major challenge of all governments in the 21st century is finding a balance between protecting individual privacy and meeting wider social needs.

Complaints under FIPPA

All access to information and privacy laws have a process for reviewing complaints about the way access requests are handled or about abuse of personal information. While the responsibility varies among Canadian jurisdictions, each has an independent office to ensure that public bodies properly interpret and apply the legislation.

Manitoba has given that responsibility to the Office of the Ombudsman, which has similar responsibilities under *The Personal Health Information Act*. The Ombudsman is an independent officer of the Manitoba Legislature. The Ombudsman has the authority to comment publicly on any issue related to access and privacy and the office reports annually to the Legislature.

The Ombudsman's website can be found at

www.ombudsman.mb.ca

The Ombudsman's broad powers of investigation, auditing, monitoring, and commenting on access and privacy issues are set out in Parts 4 and 5 of FIPPA. The Ombudsman's review mechanism is similar in scope and power to the federal Access Commissioner and Privacy Commissioner, and to the review officers in Saskatchewan, Nova Scotia, Yukon, and Northwest Territories.

Manitoba's choice of the Ombudsman model built upon the capacity of an office that had been in operation since 1970. In keeping with the principle of ministerial responsibility in parliamentary government, final decision-making on access and privacy in Manitoba remains with those who are ultimately accountable within the public body.

FIPPA also provides applicants who feel they have been improperly denied access to a record with the right to appeal to the Manitoba Court of Queen's Bench, provided that the Ombudsman has investigated the complaint. This right of appeal to court is an important part of the independent oversight mechanism in FIPPA.

What do You Think?

The observations and experiences of Manitobans with *The Freedom of Information Act* and their general ideas on privacy and access to information helped shape the development of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) in 1998. Once again, the views and experiences of Manitobans are being sought to help shape this important legislation. Your response to this discussion paper and any other issues that you wish to raise will assist government in the process of reviewing and updating the act. Your views on the following issues, which have been raised frequently since the legislation was implemented, would be particularly appreciated.

1. What has been your experience in using FIPPA to access information? Have you tried other ways to obtain access before using FIPPA; if so, what was your experience?

2. FIPPA provides a right of access to records with limited exceptions. Can you identify types of information that should be made more readily available? Can you suggest types of personal information that require greater protection? Please explain.

3. Some Manitoba government departments and other public bodies experience frequent, concurrent or very broad requests which must be managed along with other service delivery requirements. To date, public bodies have maintained a high standard for responding to requests within the legislated time frames. To meet their diverse public service commitments, should public bodies have greater flexibility in response times?

4. The legislation has mandatory and discretionary exceptions that may limit access to information as set out in sections 17 to 34 of FIPPA. Do you have any specific recommendations or comments about these provisions?

5. Like other governments, the Manitoba government and other public bodies are delivering more information and services through websites and common service centres. Can you suggest the types of services you would expect to see delivered online or via a "one-stop" or consolidated service unit? What benefits would this service delivery provide you? To protect your privacy, what safeguards do you feel should be part of these initiatives?

6. FIPPA provides for protection of personal information held by the government of Manitoba and by local public bodies. Are there any specific circumstances where you believe different uses or disclosures should be allowed under FIPPA?

7. The Ombudsman's Office is independent from the government of Manitoba, and handles complaints relating to FIPPA and PHIA as well as under *The Ombudsman Act* and other legislation. Sections 59 to 74 of FIPPA and section 10 of the *Access and Privacy Regulation* outline how complaints are handled under the act. Do you have any suggestions for changes to the current complaints process?

8. Are the provisions of FIPPA appropriate for local public bodies — such as municipalities, school divisions, community colleges, universities and regional health authorities?

Your views are important. Public hearings will be held in Manitoba this year, along with hearings about *The Personal Health Information Act*.

For information about the public hearings or any other matter, please contact:

FIPPA Review
Telephone: (204) 945-2523
Toll Free: 1-800-617-3588 (MB)

Website: www.gov.mb.ca/fippa
E-mail: govrecs@gov.mb.ca

La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

QU'EN PENSEZ-VOUS?

Manitoba

Table des matières

Message du ministre 1

Processus de consultation 3

À propos de la LAIPVP 5

Expérience en matière d'accès à l'information 7

Limites au droit d'accès 12

Protection des renseignements personnels 14

Plaintes déposées en vertu de la LAIPVP 17

Qu'en pensez-vous? 18

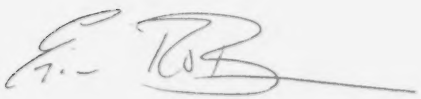
Message du ministre

Notre gouvernement privilégie une gestion publique transparente et responsable afin de mieux servir l'ensemble des Manitobains. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP) sont deux textes législatifs qui favorisent cette transparence et cette responsabilité. Les deux lois font actuellement l'objet d'une révision et nous voulons connaître votre opinion pour qu'elles demeurent efficaces et répondent aux besoins des Manitobains.

Dans le cadre de cette révision gouvernementale, nous publions le présent document de travail afin d'encourager la discussion sur les principes importants que sont l'accès à l'information et la protection de la vie privée dans un monde en perpétuel changement. Mon collègue, le ministre de la Santé, a également publié un document de travail dans le cadre du processus de révision de la LRMP.

Nous espérons que ce document vous sera utile quand vous songerez au rôle de la LAIPVP au cours des cinq dernières années. Nous voulons connaître vos idées et propositions sur la façon d'utiliser et d'appliquer cette loi à l'avantage des Manitobains. Nous vous invitons à nous aider à régler certaines questions bien précises et nous sommes ouverts à toute autre idée ou suggestion que vous pourriez avoir au sujet de la *Loi*.

Votre intérêt et votre participation sont grandement appréciés.



Le ministre de la Culture, du Patrimoine et du Tourisme,

Eric Robinson

Processus de consultation

Nous aimerions connaître votre opinion au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) ou de toute autre question liée à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée dans le secteur public du Manitoba.

Envoi des soumissions écrites

Les soumissions écrites peuvent être envoyées par courriel, par télécopieur ou par la poste, à l'adresse suivante :

Révision de la LAIPVP
Archives du Manitoba
200, rue Vaughan, 3e étage
Winnipeg (Man.) R3C 1T5

Courriel : govrecs@gov.mb.ca
Télécopieur : 1 (204) 948-2008

Il est possible de faire une soumission en ligne à l'adresse :

www.gov.mb.ca/fippa

Date limite de réception des soumissions : le 2 avril 2004.

Présentation en personne :

Des audiences publiques auront lieu au Manitoba au cours de l'année, en même temps que les audiences relatives à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels.*

Pour connaître les dates, les heures et les lieux où se tiendront les audiences publiques ou pour toute autre question, divers moyens sont à votre disposition :

Révision de la LAIPVP
Téléphone : (204) 945-2523
N° sans frais : 1 800 617-3588 (Man.)

Site Web : www.gov.mb.ca/fippa
Courriel : govrecs@gov.mb.ca

Protection de votre vie privée

Le ministre de la Culture, du Patrimoine et du Tourisme consulte la population dans le cadre de la révision de la législation prescrite dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP). Tous les renseignements personnels que vous communiquerez dans le cadre de cette consultation seront assujettis à la LAIPVP. Ces renseignements pourront être utilisés dans le but d'évaluer la LAIPVP existante et d'élaborer des modifications législatives. Il est important pour nous de connaître et de comprendre votre point de vue. Il est donc possible que nous vous contactions pour obtenir des éclaircissements sur votre soumission ou vos observations, ou pour vous faire part des réactions suscitées. Votre nom n'apparaîtra sur aucune liste (liste d'envoi ou autres) n'ayant pas trait à la révision. Si vous avez des questions concernant la collecte, l'utilisation ou la communication de vos renseignements personnels, veuillez vous adresser au bureau de révision de la LAIPVP aux numéros et adresses susmentionnés.

À propos de la LAIPVP

L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) remonte à 1998 dans le cas du gouvernement provincial et la Ville de Winnipeg et à 2000 dans le cas des organismes publics locaux. La *Loi* touche trois grands domaines : l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'examen de la conformité. L'ensemble des provinces et des territoires ainsi que le gouvernement fédéral ont adopté des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. La LAIPVP exige une révision publique de la *Loi* cinq ans après son entrée en vigueur.

Les dispositions de la LAIPVP en matière d'accès à l'information sont similaires à celles de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, dont l'entrée en vigueur remontait à 1988. Cependant, les dispositions concernant l'acheminement et la protection des renseignements personnels détenus par des organismes publics n'avaient pas de précédent au Manitoba. Au milieu des années 1990, les Manitobains, à l'instar des autres Canadiens, voulaient que les nombreux renseignements personnels détenus par les gouvernements et les autres organismes du secteur public soient mieux protégés. La LAIPVP prévoit que les renseignements personnels recueillis par les organismes publics ne peuvent être utilisés ou communiqués sans le consentement de la personne concernée, sauf dans certaines circonstances précisées dans la *Loi*.

La LAIPVP s'applique à plus d'organismes publics que l'ancienne *Loi sur la liberté d'accès à l'information*. Outre les ministères et organismes du gouvernement provincial, elle touche plus de 350 organismes publics locaux, dont les municipalités, les commissions scolaires, les collèges communautaires, les grandes universités et les offices régionaux de la santé.

Objets de la LAIPVP

- donner aux particuliers un droit d'accès aux documents détenus par des organismes publics, y compris ceux contenant des renseignements personnels les concernant, sous réserve des exceptions précisées dans la *Loi*;
- donner aux particuliers le droit de demander des corrections à leurs renseignements personnels;
- régir la collecte, l'utilisation, la communication et la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics;
- prévoir l'exercice de recours indépendants à l'égard de décisions prises en vertu de la LAIPVP.

Le Manitoba dispose aussi d'une autre loi qui protège les renseignements médicaux personnels, soit la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP). Tout comme la LAIPVP, la LRMP s'applique non seulement aux organismes publics tels les ministères et organismes du gouvernement ainsi que les organismes publics locaux, mais aussi aux fournisseurs de soins de santé (médecins, infirmières), aux établissements de soins de santé et aux organismes de soins de santé.

La manière dont certains organismes du secteur privé acheminent les renseignements personnels est régie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* du gouvernement fédéral. À compter de janvier 2004, cette loi s'appliquera à la collecte, à l'utilisation et à la communication de renseignements personnels par des organismes du secteur privé dans le cadre de leurs activités commerciales.

Le gouvernement du Manitoba et les autres organismes publics entendent se conformer aux exigences de la *Loi* en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Les fonctionnaires reçoivent une formation et de la documentation qui les aident à interpréter la législation et à adopter les meilleures pratiques.

L'article 9 de la LAIPVP stipule qu'un organisme public doit faire tous les efforts possibles pour aider le demandeur.

Les gens qui veulent avoir accès à des documents remplissent une demande qui est transmise au coordonnateur de la LAIPVP du ministère, de l'organisme ou de l'organisme public local qui détient l'information. Dans la mesure du possible, les coordonnateurs aident les demandeurs de manière informelle en leur désignant des publications, en répondant à leurs questions ou en les dirigeant vers d'autres fonctionnaires pouvant répondre à leurs questions. Si la demande n'est pas envoyée au bon endroit, les coordonnateurs tentent de déterminer où l'information requise se trouve puis acheminent la demande au lieu qui convient.

Le présent document de travail revient sur l'expérience récente en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée au Manitoba et s'attarde sur certaines questions courantes.

Pour obtenir de plus amples renseignements, comme le texte complet de la LAIPVP ou les rapports annuels s'y rapportant, vous pouvez vous rendre à votre bibliothèque locale ou encore visiter le site Web de la LAIPVP

www.gov.mb.ca/fippa

ou celui de l'ombudsman du Manitoba

www.ombudsman.mb.ca/access

Veuillez noter que ce document de travail résume certains articles de la LAIPVP, mais ne reprend pas textuellement les dispositions législatives. Pour obtenir le libellé exact et complet de la *Loi*, vous devriez consulter le texte législatif en visitant l'un ou l'autre des sites Web précités ou encore en vous rendant à votre bibliothèque locale. Vous pouvez aussi acheter des copies imprimées de la *Loi* en appelant au bureau de la Direction des publications officielles, au (204) 945-3101.

Expérience en matière d'accès à l'information

La législation sur le droit d'accès ne devrait être utilisée qu'en dernier recours par des gens qui ne peuvent avoir accès à l'information recherchée par les moyens habituels. Les Manitobains s'attendent à avoir accès facilement et rapidement à l'information et aux services du gouvernement. La façon dont le gouvernement conçoit les services se reflète dans *Le Manitoba à votre service*, une stratégie intégrée qui privilégie la prestation de services pratiques axés sur l'innovation. En recourant à la technologie de pointe en proposant notamment un site Web convivial, et en redoublant d'efforts pour que son service à la clientèle soit rapide et efficace, le gouvernement augmente la quantité d'information à la disposition des Manitobains et des gens qui ont l'intention de visiter le Manitoba, d'y faire des affaires ou d'y vivre.

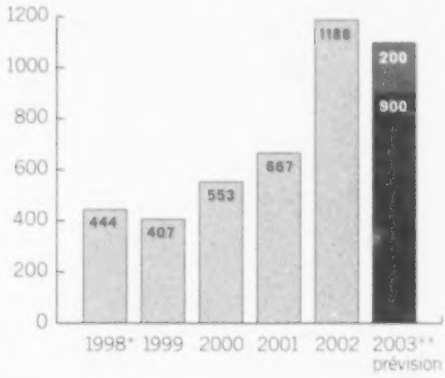
Chaque année, le gouvernement du Manitoba rend compte des activités liées à la LAIPVP au sein du gouvernement provincial et des organismes publics locaux. Ces rapports annuels, qui donnent un aperçu des types de documents demandés, peuvent être consultés sur le site Web du gouvernement.

Combien de demandes de communication reçoit-on?

Le nombre de demandes de communication a plus que doublé dans les cinq ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LAIPVP. En 2002, la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques, le gouvernement du Manitoba et ses organismes ont reçu 1 188 demandes. Le tableau 1 montre l'augmentation du nombre de demandes reçues au cours de cette période de cinq ans.

Les municipalités et les autres organismes publics locaux ont reçu en tout 491 demandes en 2002, comparativement à 542 en 2001, la première année complète pendant laquelle ils étaient assujettis à la LAIPVP.

Tableau 1. Demandes reçues par les ministères et organismes du gouvernement



* Comprend les demandes présentées en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* de janvier à avril 1998.

** Le 30 novembre 2003, 900 demandes ont été rapportées. L'on s'attend à environ 1 100 demandes en tout en 2003. Les données définitives et vérifiées seront publiées en avril 2004.

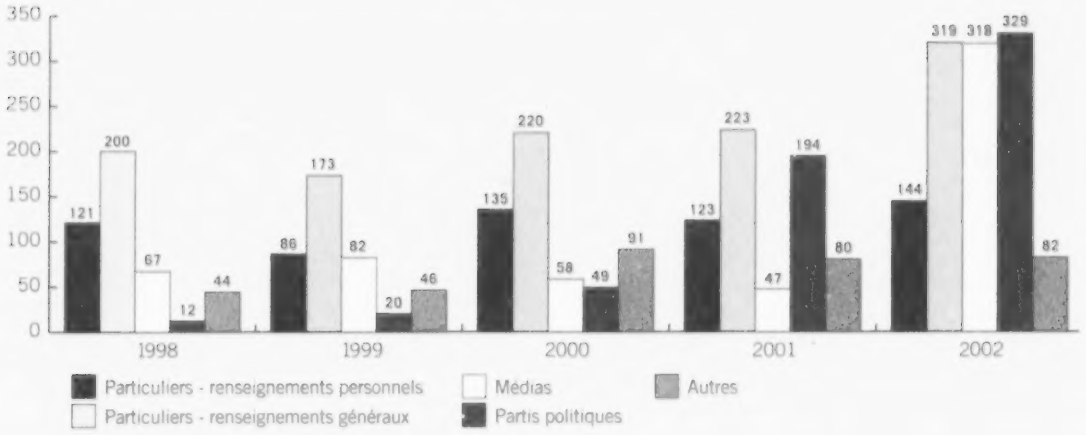
Qui sont les auteurs des demandes?

Les particuliers peuvent soumettre des demandes de communication de documents en leur nom personnel ou au nom de médias, de partis politiques ou d'autres organismes comme des entreprises et des groupes d'intérêt. Le tableau 2 répartit le nombre de demandes reçues depuis 1998 par type de demandeurs.

Les particuliers à la recherche de renseignements généraux sont à l'origine du plus grand nombre de demandes présentées en vertu de la LAIPVP et de la législation qui la précédait. Viennent ensuite les particuliers à la recherche de renseignements personnels les concernant, comme leurs dossiers de réclamation auprès d'Autopac ou leurs dossiers d'aide au revenu, sauf en 2001.

Tel qu'indiqué dans le tableau 2, le recours à la LAIPVP par les partis politiques a augmenté considérablement en 2001 et 2002. Les représentants des médias aussi ont eu beaucoup plus souvent recours à la LAIPVP en 2002.

Tableau 2. Nombre de demandes par type de demandeurs



Qui reçoit le plus de demandes de communication?

Ce sont les organismes publics les plus importants qui reçoivent le plus de demandes. Chaque année au sein du gouvernement, ce sont les ministères de la Conservation, de la Santé, de la Justice et du Travail et de l'Immigration qui répondent au plus grand nombre de demandes. En 2001, ces ministères ont reçu chacun plus de 70 demandes. En 2002, le ministère de la Conservation a reçu 124 demandes et celui de la Santé en a rapporté 116. Culture, Patrimoine et Tourisme, un ministère de moindre envergure, a reçu 121 demandes en 2002, dont 107 provenaient d'un seul demandeur pour le même sujet.

> **L'article 8** de la LAIPVP stipule que les demandeurs doivent adresser directement leurs demandes à l'organisme public qui, d'après eux, détient les documents recherchés.

La Commission des accidents du travail et la Société d'assurance publique du Manitoba reçoivent habituellement le plus grand nombre de demandes de communication parmi les organismes gouvernementaux.

Parmi les organismes publics locaux, la Ville de Winnipeg a reçu 150 demandes en 2001 et 183 autres l'année suivante. L'Office régional de la santé de Winnipeg en a reçu 119 en 2002, une augmentation par rapport aux 39 demandes de l'année précédente. Les autres organismes publics locaux ont tous rapporté moins de 25 demandes par année.

Quel est le temps de réponse prévu en vertu de la LAIPVP?

Les ministères et organismes du gouvernement provincial ont maintenu un bon taux de réponse depuis l'entrée en vigueur de la LAIPVP et en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, qui la précédait. Dans près de 90 % des cas, les réponses aux demandes sont parvenues en moins de 30 jours civils. Aucune autre administration canadienne ne répond aussi rapidement. Ce temps de réponse a été maintenu malgré l'augmentation du nombre de demandes de communication.

> **L'article 11** exige de l'organisme public qu'il s'efforce de répondre à une demande d'accès en moins de 30 jours civils, à moins qu'il ne la transmette à un autre organisme public en vertu de l'article 16, ou qu'il ne proroge le délai en raison du nombre de documents requis ou pour d'autres raisons précisées à l'article 15.

Le tableau ci-dessous fait état des taux de réponse récents d'un certain nombre de provinces.

Tableau 3. Taux de réponse

Province	Réponse dans les 30 jours
Manitoba (2001)	89 %
Saskatchewan (2000-2001)	84 %
Alberta (2000-2001)	80 %
Ontario (2000)	67 %

En 2002, le taux de réponse dans les 30 jours des ministères et organismes du gouvernement du Manitoba est descendu à 74 %. Ce résultat est dû à un très grand nombre de demandes de communication portant sur une seule question (105) qu'un même demandeur a soumis à trois ministères. Puisque la question faisait aussi l'objet d'une enquête policière, il a fallu prolonger le temps de réponse.

Les organismes publics locaux du Manitoba aussi ont un excellent taux de réponse. En 2001 et 2002, ils ont répondu respectivement à 87 et 83 % des demandes qui leur étaient adressées dans les 30 jours.

Jusqu'où va l'accès à l'information?

En répondant à une demande en vertu de la LAIPVP, les organismes publics peuvent communiquer l'ensemble, une partie ou aucun des documents requis. Le refus de communication doit s'appuyer sur les exceptions à la communication prévues par la *Loi*. Certaines exceptions sont obligatoires et doivent s'appliquer. D'autres exceptions sont facultatives et c'est à l'organisme public qu'il revient de déterminer si la communication est appropriée.

Les exceptions à la communication font l'objet des **articles 17 à 32** de la LAIPVP.

En 2002, 42 % des demandeurs qui se sont adressés aux ministères et organismes du gouvernement ont obtenu tous les documents qu'ils voulaient, 31 % ont obtenu une partie des renseignements contenus dans les documents requis et seulement 10 % ont essuyé un refus de communication totale. En outre, 14 % ont demandé des documents qui n'existaient pas et 2 % ont présenté des demandes répétitives ou incompréhensibles.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAIPVP en 1998, les refus de communication totale des ministères et organismes du gouvernement ont touché en moyenne moins de 13 % des demandeurs.

En 2002, 62 % des demandeurs qui se sont adressés aux organismes publics locaux ont obtenu tous les documents qu'ils voulaient et 16 % ont obtenu une partie des renseignements contenus dans les documents requis.

Le refus de communication est plus souvent dû au fait que les documents requis contiennent des renseignements personnels sur une autre personne (article 17). En 2002, les ministères et organismes du gouvernement ont invoqué cette exception pour refuser la communication totale ou partielle de documents liés à 149 demandes.

L'article 17 de la LAIPVP stipule que l'organisme public doit refuser de communiquer des renseignements personnels sur une autre personne si cette communication constitue une « atteinte injustifiée » à sa vie privée.

D'autres exceptions souvent invoquées pour expliquer un refus de communication totale ou partielle sont les intérêts commerciaux de tiers (article 18) et les avis destinés aux organismes publics (article 23).

Combien les demandeurs doivent-ils débourser?

Toutes les administrations canadiennes ont un barème tarifaire qui permet le partage des frais liés à l'accès à l'information entre l'auteur d'une demande et l'organisme public qui y répond. Les droits imposés respectent le droit d'accès et tentent de décourager les recours abusifs. En règle générale, les droits imposés au demandeur sont plutôt bas par rapport au coût total afférent à la réponse à sa demande. Le barème tarifaire essaie de faire la part des choses de manière raisonnable entre les droits, les responsabilités et les coûts.

Les articles 5 et 6 du règlement pris en application de la *Loi* fixent des droits pour la recherche et la préparation des documents et la reproduction et le traitement des données.

À l'heure actuelle, le dépôt d'une demande ne coûte rien. Le demandeur a aussi droit à deux heures gratuites pour la recherche et la préparation des documents, ce qui comprend la localisation des documents requis, le prélèvement ou la retenue de certaines parties afin de protéger les renseignements qui ne peuvent être communiqués, et la remise des documents au demandeur dans un bureau aux fins de consultation ou sous forme de copies. Les droits de 30 $ l'heure imposés actuellement pour la recherche et la préparation ont été fixés en 1998, quand la *Loi* est entrée en vigueur.

En 2002, les droits recueillis par les ministères et organismes du gouvernement pour autoriser l'accès à des documents en vertu de la LAIPVP totalisaient 1 230 $. Les droits pour la recherche et la préparation formaient 55 % du total. Les droits recueillis par les organismes publics locaux étaient légèrement inférieurs et s'élevaient à 1 165 $. Entre 1998 et 2001, les droits recueillis par le gouvernement du Manitoba en vertu de la LAIPVP s'élevaient en moyenne à 1 354 $ par an. La majeure partie des droits étaient liés à des renseignements généraux plutôt que personnels. Les demandes de nature générale requièrent souvent plus de recherche et la consultation de nombreux documents, tandis que la plupart des demandes de renseignements personnels sont réglées à l'intérieur des deux heures pendant lesquelles des droits ne sont pas imposés.

Certaines administrations canadiennes ont établi des barèmes tarifaires différents pour les demandeurs qui veulent obtenir des renseignements personnels les concernant et ceux qui sont à la recherche de renseignements de nature générale. La tendance est de communiquer les renseignements personnels concernant le demandeur gratuitement ou à faible coût. La communication de ces renseignements personnels détenus par les gouvernements et les organismes publics est de plus en plus considérée comme vitale au mieux-être personnel et nécessaire à la protection de la vie privée. Dans certains cas, les gens les plus susceptibles de vouloir consulter des documents les concernant n'ont pas nécessairement les moyens de payer les droits imposés.

Par ailleurs, plusieurs provinces (Alberta, Ontario, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard) et le Canada imposent aux demandeurs de renseignements de nature générale des droits variant entre 5 et 25 $. Ces droits pourraient inciter les demandeurs à ne plus diviser leur requête en plusieurs demandes séparées afin de tirer avantage de la période de recherche et de préparation gratuite.

L'article 9 du règlement prévoit trois conditions à la renonciation aux droits : si le paiement causerait des difficultés déraisonnables, si un demandeur veut obtenir des renseignements personnels le concernant et que la renonciation aux droits serait juste et raisonnable, et si le document se rapporte à une question d'intérêt public touchant la santé publique, la sécurité ou l'environnement.

À l'instar des autres lois canadiennes sur le droit d'accès, la LAIPVP donne la possibilité à un organisme public de renoncer aux droits en tout ou en partie sous certaines conditions. En 2001, un seul ministère a rapporté une renonciation aux droits, parce qu'il jugeait que le document se rapportait à une question d'intérêt public touchant la santé publique, la sécurité ou l'environnement. Aucune renonciation aux droits n'a été accordée en 2002.

Combien les demandes de communication coûtent-elles?

En répondant aux demandes déposées en vertu de la LAIPVP, le personnel des ministères provinciaux et des organismes publics doit prendre le temps d'identifier et de localiser les documents requis, puis décider quels sont les renseignements pouvant être communiqués. L'auteur de la demande n'a pas à payer pour tout le temps que des membres du personnel prennent avant de décider quels sont les renseignements qui devraient être communiqués. Le nombre d'heures passées à répondre aux demandes déposées en vertu de la LAIPVP sont autant d'heures en moins consacrées à la prestation d'autres programmes et services gouvernementaux. Il convient de respecter le principe de liberté d'accès à l'information, notamment en ce qui concerne les renseignements personnels. Cependant, lorsque de nombreuses demandes de communication de renseignements généraux proviennent d'un seul et unique organisme ou particulier, on en vient à s'interroger sur le temps qu'on devrait y consacrer.

Les revenus tirés des droits imposés en vertu de la LAIPVP ne correspondent qu'à une petite partie du coût réel du service. En 2002, par exemple, les ministères et organismes du gouvernement ont rapporté que le traitement des demandes déposées en vertu de la LAIPVP avait coûté en tout 196 126 $, ce qui comprenait le traitement des plaintes par le Bureau de l'ombudsman. Les droits payés par les demandeurs (1 230 $) s'élevaient à moins de 1 % du coût total associé au traitement des demandes, ce qui exclut les frais juridiques et administratifs et les services de l'ombudsman. Chaque année, les coûts liés aux services fournis en vertu de la LAIPVP sont beaucoup plus élevés que les droits recueillis pour procéder au traitement des demandes. Il serait peut-être bon d'examiner le barème tarifaire en place, afin de garantir le droit d'accès tout en allégeant le fardeau des contribuables.

Par exemple, lorsqu'un demandeur envoie simultanément la même requête à tous les ministères du gouvernement ou à plusieurs d'entre eux, il faut plus de temps pour parvenir à une interprétation commune de cette requête et fournir des réponses qui lui seront utiles. Ces « requêtes générales » coûtent aussi plus cher et les fonctionnaires des ministères concernés doivent y consacrer plus de temps.

Récemment, le nombre de « requêtes générales » a augmenté en flèche. En 2000, on comptait 6 « requêtes générales ». En 2002, il y en avait 46. De ce nombre, 24 provenaient du même reporter et 16 provenaient d'un parti politique.

La LAIPVP ne limite pas le nombre de demandes qu'un particulier ou un organisme peut déposer auprès d'un organisme public à une même occasion ou en un an. Chaque année, certains particuliers et organismes soumettent de nombreuses demandes, parfois simultanément. Aujourd'hui, certains médias et partis politiques se servent souvent de la *Loi* comme un outil de recherche. En 2002, par exemple, un reporter a déposé plus de 200 demandes aux ministères du gouvernement. Répondre à ce type de demande exige beaucoup de temps et coûte cher.

Limites au droit d'accès

Partout au Canada, la législation sur l'accès à l'information reconnaît qu'un accès sans restriction aucune à tous les documents détenus par un organisme public peut nuire à celui-ci ou l'empêcher d'assumer ses responsabilités efficacement et de protéger la vie privée de tiers. Pour cette raison, il existe des exceptions au principe général d'accès du public à l'information.

Le paragraphe 7(2) prévoit le prélèvement de renseignements d'un document afin de protéger les renseignements pour lesquels la LAIPVP interdit l'accès. On remet alors au demandeur une copie du document requis qui cache les renseignements faisant l'objet d'une exception sans toucher au reste du document.

En répondant à chaque demande de communication, un organisme public doit déterminer si les exceptions à la communication s'appliquent aux documents requis. Les exceptions obligatoires, comme celle touchant les renseignements personnels d'un tiers, s'appliquent dans tous les cas.

Il existe dans le système parlementaire britannique et canadien une tradition bien ancrée concernant la confidentialité des délibérations du Cabinet et la responsabilité ministérielle. Par conséquent, les documents du Cabinet font l'objet d'une exception obligatoire dans la législation sur le droit d'accès ou sont exclus de la législation. En vertu de la LAIPVP, les documents du Cabinet ne peuvent être communiqués pendant 30 ans, sauf si le Cabinet concerné donne son consentement à la communication. Certaines provinces ont réduit ce délai à 25 ans, comme la Saskatchewan et le Québec, et à 10 ans, comme la Nouvelle-Écosse.

Exceptions obligatoires à la communication

- Atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers
- Atteinte aux intérêts commerciaux de tiers
- Documents confidentiels du Cabinet datant de moins de 30 ans
- Renseignements fournis en toute confiance par un autre gouvernement
- Renseignements concernant l'exécution de la loi dont la communication est considérée comme une infraction fédérale
- Secret professionnel de l'avocat concernant une autre personne que l'organisme public

Exceptions facultatives à la communication

- Communication nuisible aux relations intergouvernementales
- Documents confidentiels des organismes publics locaux
- Avis destinés aux organismes publics
- Sécurité du particulier ou du public
- Communication nuisible à l'exécution de la loi ou aux procédures judiciaires
- Sécurité des biens
- Secret professionnel de l'avocat concernant l'organisme public
- Préjudice aux intérêts économiques et autres d'organismes publics
- Examens et vérifications
- Évaluations confidentielles concernant le demandeur
- Renseignements susceptibles d'endommager des richesses du patrimoine
- Renseignements qui seront mis à la disposition du public dans les 90 jours

La plupart des exceptions de la LAIPVP sont facultatives, ce qui veut dire qu'un organisme public doit considérer les circonstances afin de déterminer si les renseignements doivent être communiqués. Plus les documents requis par un demandeur sont nombreux, plus de travail est nécessaire pour déterminer ce qui devrait être communiqué, ce qui doit être prélevé ou retenu et pourquoi il en est ainsi.

Quand un organisme public invoque une exception facultative, divers facteurs doivent être pris en compte, de même que l'esprit et l'objet de la LAIPVP. La communication de renseignements peut sembler de prime abord aller dans l'intérêt d'un particulier ou du grand public, mais peut être considérée par ailleurs comme nuisible, voire dangereuse.

Une des exceptions facultatives les plus difficiles à appliquer est celle concernant les avis destinés aux organismes publics, qui protège les processus consultatifs et délibératifs au sein du gouvernement et des autres organismes publics. Les documents requis se rapportent souvent à des questions et à des décisions courantes. Tous les gouvernements disposant d'une législation sur le droit d'accès doivent adopter une approche pratique qui reconnaît la responsabilité ministérielle liée à l'élaboration des politiques et au fonctionnement du gouvernement, en accord avec les principes de l'accès.

Protection des renseignements personnels

Les gouvernements et les autres organismes publics détiennent d'énormes quantités de renseignements personnels sur chaque Manitobain. Un des grands objectifs de la LAIPVP est de s'assurer que les organismes publics du Manitoba recueillent et acheminent les renseignements personnels de manière responsable en protégeant la vie privée.

> À **l'article 1**, les renseignements personnels sont définis comme des renseignements consignés concernant un particulier identifiable dont son nom, son adresse, son âge, son sexe, son orientation sexuelle, son état matrimonial, son origine ethnique, sa religion, ses renseignements médicaux personnels, ses traits héréditaires, son activité politique, son éducation, sa profession, sa situation financière, ses antécédents criminels et tout numéro d'identification qui lui est propre.

La partie 3 de la LAIPVP exige des organismes publics qu'ils respectent de nouvelles normes et procédures dans leur gestion quotidienne des renseignements personnels sous leur garde ou leur responsabilité. La législation repose sur les principes liés aux « pratiques équitables de traitement de l'information » adoptées par bon nombre de gouvernements et d'entreprises partout dans le monde. Ces pratiques peuvent s'exprimer différemment d'un pays ou d'un organisme à l'autre, mais tous respectent les mêmes normes minimales. Les principes énoncés en 1996 par CSA International comptent parmi les plus connus au pays.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAIPVP, le gouvernement du Manitoba et les autres organismes publics examinent le type de renseignements personnels qu'ils recueillent, comment ils sont utilisés et qui y a accès. Les ministères peaufinent leur collecte de renseignements personnels afin de se conformer aux principes de protection de la LAIPVP et de maintenir la confiance du public quant à la gestion responsable de leurs renseignements personnels. Des énoncés sont rajoutés aux formules de demande afin d'expliquer pourquoi les renseignements personnels sont recueillis et à qui ils seront communiqués. La transparence, ou le fait de dire aux gens ce qu'il adviendra de leurs renseignements personnels, est essentielle à la protection de la vie privée.

Pratiques équitables de la protection des renseignements personnels - *Norme nationale du Canada*

1. **Responsabilité**
   Un organisme est responsable des renseignements personnels dont il a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous.

2. **Détermination des fins de la collecte des renseignements**
   Les fins auxquelles des renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisme avant la collecte ou au moment de celle-ci.

3. **Consentement**
   Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou divulgation de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

4. **Limitation de la collecte**
   L'organisation ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

5. **Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation**
   Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou divulgués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

6. **Exactitude**
   Les renseignements personnels doivent être aussi exacts, complets et à jour que l'exigent les fins auxquelles ils sont destinés.

7. **Mesures de sécurité**
   Les renseignements personnels doivent être protégés au moyen de mesures de sécurité correspondant à leur degré de sensibilité.

8. **Transparence**
   Un organisme doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne.

9. **Accès aux renseignements personnels**
   Un organisme doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

10. **Possibilité de porter plainte à l'égard du non-respect des principes**
    Toute personne doit être en mesure de se plaindre du non-respect des principes énoncés ci-dessus en communiquant avec la ou les personnes responsables de les faire respecter au sein de l'organisation concernée.

Les organismes publics revoient la façon dont les renseignements personnels sont communiqués, ce qui amène certains à changer leurs méthodes ou à les abandonner. Par exemple, après avoir réfléchi longuement, la Direction de l'évaluation du Manitoba et l'Office d'enregistrement des titres et des instruments ont décidé de mettre fin à leur pratique bien établie de communiquer des renseignements personnels en nombre provenant de leurs bases de données. Bien que cette forme de communication ait été utile à des fins commerciales, on en est venu à conclure que l'examen individuel des documents était plus raisonnable compte tenu de l'objet de la collecte des renseignements. Un certain nombre d'organismes ont procédé à des vérifications pour s'assurer que l'acheminement et le classement des renseignements personnels de nature délicate se font de manière responsable dans leurs bureaux.

Certaines administrations canadiennes ont mis en place un processus d'évaluation obligatoire des effets sur la vie privée. Lorsqu'elles utilisent des renseignements personnels pour offrir des services dans le cadre d'un programme, ces administrations sont obligées de procéder à un examen rigoureux des effets potentiels de cette utilisation sur la vie privée. Le financement de tout nouveau service ou programme est lié à la capacité démontrée de protéger la vie privée. Ces processus d'évaluation existent déjà en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et au sein du gouvernement du Canada. Le Bureau de l'ombudsman du Manitoba a publié récemment un outil d'évaluation intitulé *La protection de la vie privée : un outil de révision du respect des lois sur la protection des renseignements personnels au Manitoba*, afin d'aider les organismes publics de la province.

Dans les cas où, tout compte fait, il pourrait être dans l'intérêt public d'utiliser des renseignements personnels en vue de leur couplage ou de leur appariement dans des bases de données ou encore de communiquer des renseignements personnels en nombre, ce qui n'est pas autorisé dans d'autres parties de la *Loi*, la LAIPVP permet au responsable d'un organisme public de rendre une décision en fonction de chaque cas, après avoir procédé à une évaluation des effets sur la vie privée. L'article 46 exige du Comité d'évaluation d'examiner ce genre de propositions émanant du gouvernement du Manitoba et de donner son avis au ministre concerné. Les organismes publics locaux peuvent examiner ce genre de projets à l'interne ou demander l'avis du Comité d'évaluation.

Les gens qui croient que leurs renseignements personnels ont été recueillis, utilisés ou communiqués

en violation des dispositions de la LAIPVP en matière de protection de la vie privée peuvent déposer une plainte au Bureau de l'ombudsman. L'ombudsman a fait enquête sur deux plaintes de ce genre en 2002, comparativement à 9 en 2001 et à 16 en 2000.

La LAIPVP permet aussi aux particuliers de demander une correction des renseignements personnels les concernant contenus dans des documents détenus par des organismes publics, mais ce recours a été très peu employé jusqu'ici.

Services aux citoyens et vie privée

Les études et l'expérience quotidienne indiquent aux gouvernements et aux autres organismes publics que les citoyens veulent avoir facilement et commodément accès aux renseignements et aux services du gouvernement, de préférence près de chez eux et au moment qui leur convient. Le sondage « Les citoyens d'abord » de 2002 a révélé que 70 % des entreprises manitobaines et presque 80 % des citoyens étaient pour une approche multiservice à l'égard des services gouvernementaux.

Les gouvernements de partout dans le monde répondent à ces attentes en créant des systèmes électroniques de prestation de services et en intégrant les services. « Le Manitoba à votre service » cherche à accroître l'accessibilité et la responsabilisation du gouvernement envers les citoyens. Les trois ordres de gouvernement présents au Manitoba ont mis sur pied des centres de services bilingues dans le but d'améliorer la prestation des services dans les secteurs où la population francophone est importante. Le site Web du gouvernement du Manitoba permet aux gens d'obtenir des renseignements sur plus de mille services gouvernementaux, de soumettre des demandes d'emploi, de s'inscrire au régime d'assurance-médicaments ou de demander des subventions pour les services de garde pour enfants. Ces services sont offerts 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par an.

Les changements dans la prestation des services modifieront inévitablement la façon dont les renseignements personnels sont acheminés. Jusqu'à tout récemment, nos machines à écrire et nos photocopieurs assuraient d'une certaine manière la protection de la vie privée. En règle générale, l'utilisation de renseignements personnels se limitait au bureau qui les avait recueillis. Les licences, les permis, les subventions et les dossiers des clients sont autant d'exemples de documents contenant des renseignements personnels habituellement détenus et utilisés par des bureaux différents au sein du gouvernement. La LAIPVP ne permet généralement pas aux ministères et organismes du gouvernement de s'échanger des renseignements personnels, sauf sous certaines conditions prescrites. Cependant, dans le cadre d'un modèle de prestation de services amélioré, les organismes gouvernementaux peuvent être appelés à s'échanger des renseignements personnels pour assurer la prestation de services en ayant recours à de nouveaux moyens. Dans le cadre d'une approche multiservice, il peut être nécessaire, aussi bien pour le personnel que pour les citoyens, d'avoir accès à des données personnelles provenant de plusieurs sources différentes. Il peut être nécessaire d'obtenir une liste des contacts personnels tirés de bases de données du gouvernement ou d'un organisme public pour rendre des décisions à propos de services (admissibilité à l'aide au revenu, délivrance d'un permis, révision des paiements ou vérification de faits).

Des questions similaires sont abordées dans le cadre du débat national en cours concernant la sécurité et la création de cartes d'identité (cartes « intelligentes ») contenant des données biométriques pouvant être lues à l'aide d'appareils de lecture des empreintes rétiniennes. Il semble y avoir divergences de vues dans la population canadienne au sujet de la façon de concilier les objectifs établis en matière de sécurité, de commodité, d'efficacité et de protection de la vie privée.

La technologie de l'information rend possible la collecte de toutes sortes de renseignements personnels tirés d'autres sources que les bureaux qui gardaient et maintenaient des dossiers pour leur usage personnel limité. La technologie fait en sorte que les services et les activités du gouvernement peuvent être rendus plus rapidement et efficacement. Un des grands défis auxquels tous les gouvernements seront confrontés au cours du XXI^{e} siècle sera de trouver un juste équilibre entre la protection de la vie privée des particuliers et la réponse aux besoins de la société dont ils font partie.

Plaintes déposées en vertu de la LAIPVP

Toutes les dispositions législatives concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée prévoient un processus de révision des plaintes se rapportant à la façon de répondre aux demandes de communication ou à l'utilisation abusive des renseignements personnels. Les administrations canadiennes disposent toutes d'un bureau indépendant chargé de veiller à ce que les organismes publics interprètent et appliquent la législation comme il se doit.

Au Manitoba, cette responsabilité incombe au Bureau de l'ombudsman, qui assume une responsabilité similaire en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. L'ombudsman est un fonctionnaire indépendant nommé par l'Assemblée législative du Manitoba. Il a le pouvoir de se prononcer publiquement sur toute question liée au droit d'accès et à la protection de la vie privée et le Bureau de l'ombudsman dépose un rapport annuel à l'Assemblée législative.

Le site Web de l'ombudsman est :

www.ombudsman.mb.ca

Les attributions conférées à l'ombudsman en vertu des parties 4 et 5 de la LAIPVP lui permettent de procéder à des enquêtes et à des vérifications, d'assurer une surveillance et de se prononcer sur des questions liées au droit d'accès et à la protection de la vie privée. Les attributions du mécanisme de révision de l'ombudsman sont semblables à celles du commissaire à l'information et du commissaire à la protection de la vie privée du gouvernement fédéral ainsi que des agents de révision de la Saskatchewan, de la Nouvelle-Écosse, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

En choisissant l'ombudsman pour accomplir cette tâche, le Manitoba s'est tourné vers un bureau qui existe depuis 1970. En accord avec le principe de responsabilité ministérielle afférent au régime parlementaire, la décision définitive en matière de droit d'accès et de protection de la vie privée au Manitoba revient à ceux qui sont en fin de compte responsables au sein de l'organisme public.

La LAIPVP permet aussi aux demandeurs qui considèrent le refus de communication d'un document comme injustifié d'en appeler de la décision auprès de la Cour du Banc de la Reine, une fois que l'ombudsman a fait enquête sur la plainte. Ce droit d'en appeler auprès du tribunal constitue un élément important du mécanisme de surveillance indépendant prévu par la LAIPVP.

Qu'en pensez-vous?

Les observations et les expériences concernant la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* rapportées par les Manitobains ainsi que leurs opinions générales en matière de protection de la vie privée et d'accès à l'information ont contribué à rendre possible l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) en 1998. Nous voulons de nouveau connaître l'avis et les expériences des Manitobains afin de donner corps à ce texte législatif important. Votre opinion au sujet de ce document de travail ou de toute autre question que vous désirez soulever aidera le gouvernement dans son processus de révision et de mise à jour de la *Loi*. Votre opinion au sujet des questions ci-dessous, qui ont été soulevées fréquemment depuis la mise en œuvre de la *Loi*, serait tout particulièrement appréciée.

1. Comment s'est déroulée votre expérience quand vous avez eu recours à la LAIPVP pour obtenir la communication de renseignements? Avez-vous tenté d'obtenir ces renseignements par d'autres moyens avant de vous tourner vers la LAIPVP? Si c'est le cas, quelle a été votre expérience?

2. La LAIPVP donne un droit d'accès aux documents sous réserve de quelques exceptions. Certains types de renseignements devraient-ils être plus facilement accessibles? Lesquels? Certains types de renseignements personnels devraient-ils être mieux protégés? Lesquels? Veuillez en expliquer les raisons.

3. Certains ministères du gouvernement et autres organismes publics reçoivent des demandes répétitives, simultanées ou très générales auxquelles ils doivent répondre tout en assurant la prestation d'autres services. Jusqu'à maintenant, les organismes publics ont réussi à répondre à la grande majorité des demandes à l'intérieur dans les délais prescrits par la *Loi*. Afin de respecter leurs divers engagements à l'égard des services publics, les organismes publics devraient-ils disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans leur temps de réponse?

4. Les exceptions obligatoires et facultatives faisant l'objet des articles 17 à 34 de la LAIPVP peuvent limiter l'accès à l'information. Avez-vous des recommandations ou des commentaires à formuler au sujet de ces dispositions?

5. À l'instar d'autres gouvernements, la Province et les organismes publics fournissent davantage de renseignements et de services sur des sites Web et dans des centres de services communs. Quels sont les types de services qui devraient être offerts en ligne ou dans une unité de services regroupés (« guichet unique »)? Quels seraient les avantages de ce type de prestation de services pour vous? Pour assurer la protection de votre vie privée, quelles mesures de protection devraient être intégrées à ce genre d'initiatives?

6. La LAIPVP prévoit la protection des renseignements personnels détenus par le gouvernement du Manitoba et les organismes publics locaux. Existe-t-il des circonstances particulières en vertu desquelles, d'après vous, la LAIPVP devrait autoriser l'utilisation et la communication des renseignements personnels?

7. Le Bureau de l'ombudsman est un organisme indépendant du gouvernement du Manitoba qui répond aux plaintes relatives à la LAIPVP et à la LRMP et aux plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'ombudsman* et d'autres lois. Les articles 59 à 74 de la LAIPVP et l'article 10 du *Règlement sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* décrivent comment les plaintes sont acheminées en vertu de la *Loi*. Avez-vous des changements à proposer au processus d'examen des plaintes en cours?

8. Les dispositions de la LAIPVP conviennent-elles aux organismes publics locaux comme les municipalités, les divisions scolaires, les collèges communautaires, les universités et les offices régionaux de la santé?

Votre point de vue est important. Des audiences publiques auront lieu au Manitoba au cours de l'année, en même temps que les audiences relatives à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Pour connaître les dates, les heures et les lieux où se tiendront les audiences publiques ou pour toute autre question, divers moyens sont à votre disposition :

Révision de la LAIPVP
Téléphone : (204) 945-2523
N° sans frais : 1 800 617-3588 (Man.)

Site Web : www.gov.mb.ca/fippa
Courriel : govrecs@gov.mb.ca